

Финансовый менеджмент в организациях государственного сектора. Процесс ради процесса?



Дмитрий Андреевич АНДРЕЕВ,
старший аналитик ООО «Центр исследования
бюджетных отношений»



Андрей Евгеньевич РУДЕНКО,
старший аналитик ООО «Центр исследования
бюджетных отношений»

В проекте новой редакции Бюджетного кодекса РФ авторы документа сделали попытку увязать внутренний финансовый контроль и внутренний финансовый аудит с финансовым менеджментом через показатели его качества. Давайте проанализируем, насколько эта попытка может быть удачной.

Минфин России подготовил проект новой редакции Бюджетного кодекса РФ¹ (далее — проект БК РФ), который предусматривает ряд нововведений. Одним из таких нововведений является норма о том, что внутренний финансовый контроль и внутренний финансовый аудит должны осуществляться с учетом необходимости достижения целевых значений показателей качества финансового менеджмента². Таким образом, Минфин России предпринимает попытку увязать ВФК и ВФА с финансовым менеджментом через показатели его качества.

Роль и место финансового менеджмента

Показатели качества являются основой для проведения мониторинга качества финансового менеджмента (далее — мониторинг). Порядок проведения мониторинга был разработан Минфином России в 2007 году для реализации положений Бюджетного послания Президента Федеральному собранию, направленных на расширение самостоятельности и ответственности главных распорядителей бюджетных средств

¹ minfin.ru/common/upload/library/2018/03/main/proj_BK.pdf.

² Пункт 8 статьи 163 проекта БК РФ.

в рамках эксперимента по внедрению методов бюджетирования, ориентированного на результат (БОР). Цель мониторинга на тот момент была определена как получение сведений о состоянии и качестве финансовой дисциплины ГРБС.

Сегодня область проведения мониторинга расширена, он проводится в отношении главных администраторов бюджета и администраторов бюджета³. При этом методология мониторинга разрабатывается не только финансовым органом, но и главным администратором бюджета для оценки качества осуществления финансового менеджмента подведомственными администраторами бюджета. Но несмотря на развитие с 2007 года инструмента мониторинга, финансовый менеджмент так и не получил нормативно-правового закрепления в системообразующих документах, таких как Бюджетный кодекс. В результате финансовый менеджмент в государственном секторе ассоциируется только с проведением мониторинга и не воспринимается организациями как часть общей системы управления. На практике это приводит к невозможности определения роли и места управления финансами в общей системе управления, что вызывает трудности в определении сферы применения ВФК и ВФА.

Для устранения этого недостатка в проект БК РФ вводится термин «финансовый менеджмент», под которым понимается выполнение совокупности бюджетных процедур, осуществляемых главными администраторами (администраторами) бюджета в целях исполнения бюджетных полномочий, установленных бюджетным законодательством. Попытаемся разобраться в плюсах и минусах предлагаемого понятия, проводя параллели с трактовкой финансового менеджмента коммерческим сектором.

Сравним содержание

В коммерческом секторе под финансовым менеджментом понимается процесс управления денежным оборотом, формированием и испол-

зованием финансовых ресурсов в целях максимизации прибыли и достижения устойчивых темпов роста предприятий. Проще говоря, финансовый менеджмент в коммерческом секторе организует систему взаимоотношений внутри и за пределами предприятия. Для того чтобы сравнить содержательный смысл двух понятий, обратимся к **таблице**.

Как видно из таблицы, финансовый менеджмент в коммерческом секторе представляет собой управление, в то время как в государственном секторе согласно предлагаемому определению — выполнение. Управление предполагает воздействие на систему взаимоотношений и их организацию для достижения поставленных целей. При этом выполнение является действием конкретного сотрудника, должностного лица организации, которое без управляющего воздействия может не привести к получению запланированного результата. В этой части предлагаемое определение для государственного сектора целесообразно скорректировать.

Главное отличие финансового менеджмента в государственном и коммерческом секторах — это цели его осуществления. Цель финансового менеджмента на предприятии — максимизация прибыли и его рыночной стоимости. Согласно предлагаемому определению целью финансового менеджмента в государственном секторе является исполнение бюджетных полномочий, установленных законодательством. Такая цель, по нашему мнению, некорректна. В идеале цель финансового менеджмента должна учитывать интересы общества, подобно тому, как максимизация прибыли предприятия учитывает интересы собственников предприятия. В предлагаемой формулировке финансовый менеджмент означает соблюдение законодательства (выполнение бюджетных процедур) ради соблюдения законодательства (исполнения бюджетных полномочий). А если рассматривать финансовый менеджмент как процесс, то процесс выполняется ради процесса, но не с целью получения результата.

Следующее принципиальное отличие заключается в объекте финансового менеджмента. Объектом финансового менеджмента в коммер-

³ Администратор расходов бюджета, администратор доходов бюджета, администратор источников финансирования бюджета.

Таблица. Сравнительные характеристики финансового менеджмента в государственном и коммерческом секторах

	Коммерческий сектор	Государственный сектор
Значение	Управление денежным оборотом, формированием и использованием финансовых ресурсов	Выполнение совокупности бюджетных процедур
Цель	Максимизация прибыли и достижение устойчивых темпов роста предприятий	Исполнение бюджетных полномочий, установленных бюджетным законодательством
Субъект	Должностные лица финансового подразделения предприятия или работники, в компетенцию которых входит управление организацией денежного оборота предприятия	Главные администраторы (администраторы) бюджета, осуществляющие выполнение бюджетных процедур
Объект	Денежные поступления и выплаты (денежный оборот предприятия)	Бюджетные процедуры
Взаимосвязь с ВФК	ВФК — неотъемлемая часть финансового менеджмента, включающая в себя проведение анализа, позволяющего определить закономерности и выявить тенденции в динамике натуральных и стоимостных показателей, в целях поиска и мобилизации внутрихозяйственных резервов	ВФК и ВФА осуществляются с учетом необходимости достижения целевых значений показателей качества финансового менеджмента, установленных финансовым органом
Взаимосвязь с ВФА	ВФА — неотъемлемая часть финансового менеджмента, позволяющая руководству получить независимую оценку состояния финансово-хозяйственной и производственной деятельности предприятия в целях поиска и мобилизации внутрихозяйственных резервов	в отношении главного администратора бюджета или главным администратором бюджета в отношении подведомственных ему администраторов бюджета

ческом секторе является денежный оборот предприятия, а в государственном секторе согласно предлагаемому определению — бюджетные процедуры. И если на предприятии управление денежным оборотом и связанное с этим управление рисками сосредоточено в руках финансового подразделения, то в организации государственного сектора управление финансами и большинство связанных с этим решений существенно зависят от решений других государственных органов, чаще всего финансовых. При этом главные администраторы (администраторы) бюджета исполняют свои полномочия в пределах доведенных им бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств. Поэтому установление бюджетных процедур в качестве объекта финансового менеджмента — оправданный шаг, но недостаточный.

МНЕНИЕ

По нашему мнению, делая акцент только на бюджетные процедуры, авторы проекта Бюджетного кодекса сужают роль финансового менеджмента в общей системе управления организаций государственного сектора, так как финансовый менеджмент, кроме бюджетных процедур, включает в себя процедуры формирования, распределения и использования иных финансовых (инвестиции, кредиты, средства от приносящей доход деятельности и др.) и нефинансовых ресурсов (кадровых, информационных и др.). Сужение роли финансового менеджмента приводит и к сужению роли ВФК и ВФА.

В коммерческом секторе ВФК и ВФА — неотъемлемые части финансового менеджмента, целями которых является мобилизация внутрихозяйственных резервов. В государственном секторе в настоящий момент такая увязка ВФК и ВФА с финансовым менеджментом отсутствует. Более того, предлагаемое в проекте БК РФ нововведение, как мы уже отмечали в начале статьи, устанавливающее связь ВФК и ВФА с финансовым менеджментом только через необходимость достижения целевых значений показателей качества финансового менеджмента, не достигнет своей цели по следующим причинам:

1 Мониторинг представляет собой инструмент, содержащий большое количество показателей и их целевых значений, достичь которые затруднительно из-за различных внешних и внутренних факторов (учесть их все в расчетах невозможно).

2 Мониторинг преследует цели разработчика (финансового органа или главного администратора бюджета) и является, по сути, дополнительным инструментом контроля со стороны вышестоящего органа.

3 Органы государственного финансового контроля, оценивающие качество организации и проведения ВФК и ВФА, будут проводить оценку достижения целевых значений показателей, что выльется в очередную порцию фиксируемых нарушений, основанных на субъективной модели.

ВАЖНО

Цель финансового менеджмента в государственном секторе видится в использовании финансовых ресурсов с максимальной отдачей. То есть она должна определяться с учетом интересов всего общества, которые, в свою очередь, определены в программно-целевых документах (например, государственные программы, региональные программы, государственное задание и др.).



В результате связь ВФК и ВФА с финансовым менеджментом по-прежнему не будет определена.

Кроме того, необходимо отметить, что определение ВФК, предлагаемое в проекте БК РФ, фактически приравнивает его к финансовому менеджменту. Так, согласно проекту БК РФ под ВФК⁴ понимается непрерывный процесс, реализуемый должностными лицами, работниками финансового органа, главного администратора бюджета, распорядителя расходов бюджета и администратора бюджета, организующими и выполняющими процедуры составления и исполнения бюджета, ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности. Таким образом, и финансовый менеджмент, и ВФК — процессы, направленные на соблюдение законодательства.

Если сравнить определения ВФА в коммерческом секторе и предлагаемое в проекте Бюджетного кодекса, то можно сделать вывод об их идентичности. ВФА представляет собой независимую оценку качества осуществления ВФК. Кроме понятий ВФА, общим у коммерческого и государственного секторов является то, что финансовый менеджмент — составная часть системы управления организаций. Но в более явном виде это определено в коммерческом секторе.

Вывод

В заключение отметим важность определения понятия финансового менеджмента

в государственном секторе, а также его роли в бюджетном процессе страны. В этой связи предлагаем следующий вариант корректировки определения, предлагаемого в проекте Бюджетного кодекса, и его увязки с ВФК и ВФА.

Финансовый менеджмент является составной частью системы управления организацией государственного сектора и представляет собой управленческую деятельность при выполнении процессов и процедур формирования, распределения и использования бюджетных средств, иных финансовых и нефинансовых ресурсов с целью достижения результатов деятельности организации, учитывающих интересы общества.

ВФК и ВФА являются элементами финансового менеджмента организации государственного сектора. ВФК направлен на устранение рисков снижения качества осуществления финансового менеджмента, оценка которого должна систематически проводиться финансовым органом публично-правового образования или вышестоящей организацией (учредителем). ВФА предназначен для оценки эффективности ВФК и оценки остаточных бюджетных рисков⁵ после их минимизации.

Система оценки качества финансового менеджмента может служить инструментом, сигнализирующим о возникновении бюджетных рисков. На примере коммерческого сектора можно убедиться, что каждое предприятие самостоятельно проводит анализ, позволяющий определить закономерности и выявить тенденции в динамике натуральных и стоимостных показателей в целях поиска и мобилизации внутрихозяйственных резервов в рамках ВФК. Также каждая организация государственного сектора может самостоятельно разрабатывать и использовать в своей деятельности инструмент оценки, основываясь, например, на рекомендациях финансового органа или главного администратора бюджета.

⁵ В соответствии с пунктом 11а постановления Правительства РФ от 17 марта 2014 года № 193 под бюджетным риском понимается событие, негативно влияющее на выполнение внутренних бюджетных процедур.

⁴ Пункт 1 статьи 163 проекта Бюджетного кодекса РФ.